

6

Conclusão

Regimes de segurança são criados quando os atores do sistema internacional desejam reduzir suas inseguranças, passando a cooperar em busca de um objetivo comum. A dificuldade de se alcançar um regime de segurança acontece pelo medo da violação do acordo por parte de um Estado membro, “trapaceando” e obtendo, assim, vantagem em detrimento do outro.

O Regime de Não-Proliferação Nuclear foi criado no início da Guerra Fria com o objetivo principal de evitar a proliferação de armas nucleares. A ordem nuclear era uma ordem normativa e refletia os interesses e as características tecnológicas e estruturais daquela época.²¹⁴ A transformação da ordem internacional bipolar também levou a transformação da ordem nuclear. Pensava-se que com o fim de Guerra Fria a problemática das armas nucleares seria diminuída, eventualmente removida da política internacional, mesmo que não fosse imediatamente eliminada.

Contudo, a descoberta dos programas nucleares clandestinos de Iraque e Coreia do Norte, o surgimento de Índia e Paquistão como potências nucleares, a recusa dos EUA em assinar o CTBT e o não cumprimento do artigo sexto do Tratado demonstraram que os problemas das armas nucleares eram muito maiores do que se pensava.

O texto do TNP foi elaborado de forma que existia uma obrigação mútua e reciprocidade entre as partes. Da mesma forma que os Estados não-nuclearmente armados deveriam abrir mão das armas nucleares e aceitar um regime de verificações, os Estados nuclearmente armados se comprometiam com o desarmamento nuclear e com a assistência da tecnologia nuclear pacífica. Esses fatores incentivaram os Estados a aderir ao Tratado. Apesar de existir uma enorme diferenciação, havia incentivos para aceitá-la.

No entanto, como pôde ser verificado ao longo deste trabalho, as promessas realizadas em 1968 não são tão fáceis de serem cumpridas no contexto atual. Os programas nucleares clandestinos de Iraque e Coreia do Norte levantaram as discussões sobre o artigo quarto do TNP. Considerando o desvio

²¹⁴ Walker, Wiliam. Nuclear Order and Disorder, *International Affairs* 76, 4, 2000, pág 703.

realizado por esses países, ainda é legítimo permitir e auxiliar os Estados a desenvolver tecnologia nuclear?

Essa é uma discussão que parece não ter fim. A “reinterpretação” do direito concedido no artigo quarto levaria a criação de um novo regime nuclear, com novas regras e novas instituições e não teria um componente essencial da barganha que permitiu o TNP ser criado.

Os debates sobre os programas nucleares pacíficos foram motivados pelo uso dual da tecnologia nuclear, conforme discutido no capítulo 3. A possibilidade do uso da tecnologia tanto para fins pacíficos como para fins militares incentivou que seu uso fosse restringido apenas àqueles que são nuclearmente armados e que fosse criada uma autoridade internacional que regulasse o uso de urânio enriquecido.

No entanto, a AIEA é uma instituição que foi criada para permitir a regulação das atividades nucleares dos Estados-parte do TNP. As medidas de salvaguardas da AIEA foram estabelecidas para que todas as atividades nucleares pudessem ser verificadas. Contudo, nem todos os países cumprem com os seus acordos e a AIEA ainda não possui total acesso às instalações nucleares de todos os países.

Isso explicaria porque haveria retaliações a países que enriquecem urânio sem passar pelas verificações da AIEA e que não elaboram relatórios completos e verídicos sobre as suas instalações e materiais. Porém, como explicar retaliações a países que estão com as suas obrigações em dia?

O sistema de salvaguardas da AIEA foi criado para garantir a todos os membros do TNP que as obrigações com a não-proliferação nuclear estão sendo cumpridas. Conforme mencionado anteriormente, o regime de salvaguardas da AIEA é uma medida geradora de confiança entre os Estados, permitindo que as intenções sobre os programas nucleares sejam reveladas através das verificações realizadas pela AIEA.

As verificações realizadas pelos inspetores da Agência são os mecanismos que o Regime de Não-Proliferação tem para reduzir as incertezas que a posse de armas nucleares gera. São os meios que o Regime tem para reduzir o dilema de segurança causado pela posse de armamentos nucleares, aumentando o fluxo de informações entre os Estados e permitindo o controle do cumprimento dos compromissos com a não-proliferação.

Assim, o sistema de salvaguardas da AIEA deveria ser o fator preponderante para que os artigos do Tratado fossem cumpridos, tanto os que permitem o desenvolvimento de programas nucleares pacíficos, tanto os que pedem por desarmamento das potências nucleares. Contudo, as salvaguardas da AIEA ainda não são suficientes para que as cláusulas do TNP sejam exercidas. E também não garantem que os membros do TNP sejam tratados de forma igual.

Ainda que as salvaguardas garantam a transparência dos programas nucleares, as decisões sobre as retaliações aos programas nucleares parecem não levar em conta apenas isso, mas também relações de amizade/inimizade, interesses econômicos, escolhas políticas entre outros.

O tratamento desigual está no cerne do Regime. A extensão indefinida do TNP, aprovada na conferência de revisão em 1995, ao invés de acabar com o valor das armas nucleares, demonstrou que elas podem ser extremamente importantes em alguns contextos. Ao invés de aumentar a ordem, criou-se um enorme senso de desordem.²¹⁵

Na mesma conferência que o TNP foi estendido, nenhuma data limite foi imposta para que o desarmamento nuclear fosse cumprido. Além disso, acabou com os incentivos que os Estados nucleares teriam para buscar o desarmamento: A possibilidade de surgimento de novos Estados nucleares quando o Tratado acabasse.

As restrições feitas aos Estados não-nucleares aumentaram enquanto as responsabilidades dos Estados nucleares ficaram mais frouxas. Essa situação tem levado a um dos grandes impasses do Regime de Não-Proliferação discutido nesta dissertação: Como negar o acesso à tecnologia nuclear se o compromisso com o desarmamento não é cumprido? Nesse sentido, pode-se concluir que os Estados Nucleares estariam violando dois artigos do TNP.

Por outro lado, os Estados não-nuclearmente armados defendem o seu direito e rejeitam qualquer proposta de “reinterpretação” do artigo. Esses Estados defendem enfaticamente que não seria lógico passar por mais uma privação enquanto o outro grupo de Estados do Tratado não sofre com restrições.

Contudo, é preciso ressaltar que, apesar de reforçar continuamente os seus direitos, os Estados não-nucleares ainda precisam lutar muito para garanti-los.

²¹⁵ Walker, Wiliam. op. cit. pág 703.

Conforme demonstrado no último capítulo, as salvaguardas impostas ao Brasil e Irã não foram suficientes para que as desconfianças sobre as suas intenções nucleares acabassem. Comparativamente com Alemanha, Holanda e Japão, o Brasil e o Irã tiveram que lidar com a abordagem seletiva da AIEA e da comunidade internacional. Apesar de estarem em dia com as suas obrigações com a AIEA e o TNP, Brasil e Irã foram alvos de ameaças e retaliações.

A situação brasileira foi contornada e a usina de enriquecimento de urânio inaugurada em 2006. Enquanto isso, o Irã ainda sofre com as desconfianças sobre o seu programa. Em contrapartida, Alemanha Holanda e Japão enriquecem urânio sem enfrentar problemas com a comunidade internacional, a AIEA ou a ONU.

Apesar de Alemanha e Japão já terem violado o TNP de alguma forma, o tratamento dado a esses países nunca foi de desconfiança, de inimizade ou de ameaças. As preocupações que surgiram sempre foram tratadas de forma cordial e conciliadora.

O que esta dissertação mostra é que a elaboração do texto do TNP deixou espaços para que interpretações e tensões surgissem.

O artigo sexto não possui data para ser implementado. Para que a sua implantação ocorra e para que seja garantido o seu real cumprimento, a AEIA teria que agir com os países nucleares, da mesma forma vigorosa com que atua em relação aos Estados não-nucleares.

O artigo quarto não restringe as tecnologias que podem ou não ser desenvolvidas, apenas proíbe sua utilização para a produção de armamentos militares. As salvaguardas da AIEA são o item principal para averiguar o cumprimento do artigo quarto, e são utilizadas.

Porém, para alguns Estados-parte do TNP as informações e transparência que elas fornecem não são suficientes. Para esses Estados é necessário que todos concordem com o Protocolo Adicional, que abram mão de sua soberania e do direito de garantir desenvolvimento econômico, político e social. No entanto, enquanto não houver medidas efetivas para o desarmamento, o impasse estará armado. A mesma barganha que ocorreu em 1968 continua a ocorrer atualmente.

De acordo com Keohane (1982), *“regimes are more like contracts, when these involve actors with long-term objectives who seek to structure their*

relationship in stable and mutually beneficial ways".²¹⁶ No entanto, as discussões e decisões para a adaptação do Regime de Não-Proliferação nuclear à nova ordem internacional estão acabando com os incentivos de alguns Estados não-nucleares em permanecer nele. As relações com os Estados nucleares estão deixando de ser mutuamente benéficas.

Conforme exposto anteriormente, Stephen Krasner (1982)²¹⁷ afirma que mudanças substanciais em um regime tendem a enfraquecê-lo, uma vez que ocorre uma incoerência entre os componentes do regime e o comportamento das partes envolvidas.

Assim, considerando que o Regime de Não-Proliferação Nuclear não é, de fato, universal, que cada caso é tratado de forma diferente, que ele impõe fortes obrigações para os países não-nucleares e não faz o mesmo com os nucleares e que não se definiu, ainda, o que fazer com os países nucleares que estão fora do TNP, pode-se entender porque a AEIA e toda a comunidade internacional tem tanta dificuldade para exigir o cumprimento das normas e regras estabelecidas pelo regime, garantir transparência nos programas nucleares dos diferentes países, bem como conseguir realizar verificações, monitoramento e aplicações de salvaguardas de forma eficaz.

Enquanto existirem potências nucleares, acordos de cooperação com Estados fora do Regime e tentativa de cassar o direito de desenvolvimento nuclear, o regime estará enfraquecido. A legitimidade do regime decorre do cumprimento de suas normas e regras. Enquanto essas forem aplicadas de forma ambígua, as brechas no Tratado continuarão a existir.

Daí poder-se concluir que o Regime de Não-Proliferação Nuclear não está preparado para lidar com os novos desafios das últimas décadas, especialmente com o surgimento de novos Estados Nucleares, a necessidade de diversificação de matriz energética e a possibilidade de terrorismo nuclear.

²¹⁶ Keohane, Robert. The demand for International regimes, *International Organization*, 36, 2, Spring 1982

²¹⁷ Krasner, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization*, 36, 2, Spring 1982, pág 189.